学术论文

新疆军府制下的理民体制与满汉员的任用

华　立

[摘要] 本文重点探讨了清代新疆建省以前的行政管理体制及其特点，认为由于新疆独特的社会环境，伊犁将军无法对全疆简单实行一元化的直辖管理，需要划分区域并由其他高级军政官员来分担职责。就理民（指内地进入新疆的民人）体制而言，天山东路较早建立了州县体系，北路则经历了从理民同知到抚民同知的变化而未达到州县阶段。军府制下民政官员的配置大多遵循正职—满员（旗员），佐贰—汉员的原则，上承乌鲁木齐都统或伊犁将军的指令，兼受陕甘总督的制约，呈现出其他地方所不见的独特格局。

[关键词] 清代新疆　军府制　理民体制
[中图分类号] K254.2　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2010）－04－0031－09

The Limin System and the Appointments of Manchu and Han Officers under Xinjiang Military Administration

This article focuses on administrative system and characteristics of Xinjiang before the founding of the province. According to the author, because of the unique social environment in Xinjiang, the Grand Minister Superintendent of Xinjiang could not directly undertake simple and unified management. There was a need to divide the region and to share responsibility with other senior military and political officials. Under the Limin system (migration into Xinjiang from China proper), counties were established earlier East of Tianshan Mountains. However, in the North Tianshan Mountains, the change from the Limin associate magistrate to Fumin associate magistrate appeared before counties had yet to be established. Under Military Administration, the configuration of officials for Limin mostly followed the pattern of the banner staff as the principal seal-holding official and the Han staff as the assistant. These offices should follow the instructions of Urumqi Banner Commander-in-Chief and the Grand Minister Superintendent of Xinjiang, and were managed indirectly by the Governor of Shaanxi and Gansu. This was a unique pattern.

用自成体系的八旗军驻扎要害，镇守全国，由武职从一品（初为正一品）的驻防将军加以统领，以收监视地方而拱卫中央之效，是清王朝创造性的统治手法之一，彰显了满族统治集团的民族特色。各地驻防的设置时间不一，至乾隆朝而集大成，全国共设驻防将军十四员，而伊犁将军是其中最晚设置的一员。从这个意义上说，乾隆二十七年对伊犁将军的任命，不但是清朝平定天山南北的收官之举，也标志着八旗全国驻防体制的最终奠定。

正如许多先行研究已经指出，清代八旗驻防按照其驻扎之地，又可区分为直省（内地）驻防和边疆驻防，其职掌也因此有所不同。直省驻防将军的职责和权限比较明确，主要统管本地驻防八旗的训练和旗务，基本不参与当地民政事务，也不节制绿营，与本地督抚、绿营各成体系，互不统属；而边疆驻防将军则不然。由于边疆地区未设督抚，驻防将军成为当

[收稿日期] 2010－09－01
[作者简介] 华立（1950—），女，日本大阪经济法科大学教授；大阪 581-8511

地最高军政长官，不得不于军事任务之外兼负民事职责[①]。这样一种管理体制，既体现了清朝治理边疆政策上“因俗制宜”的变通，也使得边疆驻防将军的职掌内容与权限更形错综复杂，使得当地社会的构成与发展具有各自的演变轨迹。

驻守新疆的伊犁将军与驻守东北的盛京、吉林、黑龙江三将军及绥远城将军同为边疆驻防将军，其职掌内容有相通之处。不过伊犁将军所辖地域广袤达二百多万平方公里，兵权独重，受节制的高级军政官员数量庞大，且当地民族成份众多，又是清朝锐意经营、移民开发的西陲重地，这一切都决定了新疆以伊犁将军为首的军政管理体制呈现出与其他边疆驻防将军不同的面貌和走向。从清朝将新疆收入版图到清末新疆建省，前后一百数十年，清朝如何在军府体制下实现对当地社会的有效管理，特别是如何管理从内地进入新疆的民人群体，处理旗民两方面的事务，无疑是解读清代新疆治理中一个值得关注的环节。鉴于目前尚少有具体的论述，笔者拟对此试作探讨。要说明的是，限于篇幅，更为了使考察焦点相对集中，本文将只讨论“理民体制”中与内地移民有关的部分，并将时代限定在同治大乱前的乾嘉道咸时期。文中粗浅不足之处，还祈各位方家指正。

一、伊犁将军的“总统”职权与政区分划

乾隆二十七年十月，清廷正式任命明瑞为首任伊犁将军，所授职衔名称为“总统伊犁等处将军”。尽管此后的行移公文里多以“伊犁将军”的简称出现，但这一名称明确地载入清代的多种文献。如《皇舆西域图志》称：“总统伊犁等处将军一员，乾隆二十七年设，统辖天山南北各新疆地方驻防官兵调遣”[②]；《清朝通典》称“总统伊犁将军一人，统掌新疆之军政，山北山南皆听节制”[③]；《西陲总统事略》称“设将军于伊犁，为南北总统”[④]，等等。

在清代，驻防将军的头衔之前冠以“总统”二字的，不论直省或边疆地区，只有伊犁将军一人，可谓绝无仅有。“总统”二字，既突显了伊犁将军作为最高军政长官而统辖新疆的首重地位，也清楚地表明了清朝欲采用军府体制来管理新疆全域的基本构想。

伊犁将军的“总统”之责，顾名思义，应包括三层含义。首先是地域上的总统，即所谓“山北山南皆听节制”，其次是驻防兵力的总统，即掌握“各新疆地方驻防官兵调遣”，其三则是军政各项事务的总统，即“统掌新疆之军政”。既然除了伊犁将军再无更高行政长官，于军务之外统摄新疆的地方事务也就理所当然地成为伊犁将军职掌之所在。

不过，上面的分析仅是针对伊犁将军的法定权限或者说是理论上的权限。事实上，从实际运作情形看，如一些研究已经指出，面对地域空前辽阔的新疆，由于驻扎兵力的庞大复杂，加上民族、地理人文的多样性，使得伊犁将军无法简单实现一元化的军政管理，不能不对辖下地域实行区域分划，让多位高级军政长官来分担治理任务，以收控制之实效。所以伊犁将军的总统权限随着区域分划和建制规范的展开而有变化，总的来说其实际权限要小于法定权限。

细读乾隆二十七年任命伊犁将军时军机大臣的上奏就会发现，分划区域的设想在任命之初就已显露端倪。

> 军机大臣等奏：伊犁当勘定之初，为新疆总汇，奉旨设立将军，一切管辖地方，调动官兵，自应酌定成规。臣等谨议：凡乌噜木齐、巴里坤所有满洲索伦察哈尔、绿旗官兵，应听将军总统调遣；至回部与伊犁相通，自叶尔羌、喀什噶尔至哈密等处驻扎官兵，亦归将军兼管，其地方事务，仍令各处驻扎大臣照旧办理，如有应调伊犁官兵之处，亦准咨商将军，就近调拨。开明职掌，载入敕书。从之。[⑤]

由上文可知，清廷在强调伊犁将军之最高统率权的同时，已经考虑到因地制宜和就近处理地方事务的必要，这里清廷首先想到了天山以南的回疆，因此给南路各城驻扎大臣以“照旧办理”地方事务的权责，由伊犁将军最终加以“节制”或“统辖”。而后，随着乌鲁木齐都统一职的设立，这一思路进一步适用到

了以乌鲁木齐为中心的天山北路东段，即东路地区。

一种看法认为，清廷曾在伊犁将军之下，将新疆划分为伊犁、塔尔巴哈台、喀什噶尔和乌鲁木齐四个辖区[⑥]。从军务的角度，特别是兵力配置和军队统辖关系来看，这一看法有其道理。但是，如果从地方行政、民事治理的角度看，笔者更倾向于传统的三大地理单元的划分，也就是：由伊犁地区和塔尔巴哈台地区构成的，有深厚游牧文化背景的北路；由乌鲁木齐及其周边地区构成的，经内地移民大力开发的东路；和天山以南由突厥语系穆斯林构成的、以绿洲农业文化为主的南路也即回疆。由于这三个大区各有其社会经济模式和民族及人文上的特征，决定了清朝对当地的治理必须各有对策，形成相对独立的民事行政的体系单元。这种相互关系，到了后来也被表述为“专辖”和“统辖”的关系。如道光八年的这道上谕所言：

> 新疆西南两路，分设大臣驻扎，皆受将军节制，自应分隶考察，以期抚驭得宜。著照托津等所议，嗣后哈密办事大臣与吐鲁番、巴里坤、古城、库尔喀喇乌苏归乌鲁木齐都统专辖，喀喇沙尔、库车、阿克苏、乌什、叶尔羌、和阗、英吉沙尔等七城归喀什噶尔参赞专辖，均属于伊犁将军统辖。[⑦]

上述三个区域中，清廷在南路的地方行政，在基层依靠当地社会固有的伯克制度来管理占人口绝大多数的突厥语系穆斯林，即清代文献中的“回子”、“回人”，其上，有驻扎各城的办事大臣或领队大臣，统掌南路各城负“专辖”之责的是喀什噶尔参赞大臣（一度为乌什参赞大臣）。由于南路直到嘉庆年间都未开放内地民人的携眷移居，只允许单身来往，流动性大，人数亦受限制，故迟迟未形成有体系的内地民人管理机制。

另一方面，在天山以北的北路和东路，由于两个区域内都有内地民人不断聚集，很自然地将如何理民作为军府制下的课题之一提上日程。不同的是，东路进行了有组织大规模的农业移民，开发方式很快从绿营兵屯为主转为户屯（即民屯）为主，而北路未进行这类活动，民人特别是商民的自发流入长期占据主流，这一特点又决定了两个区域在理民体制的形成和演进上出现明显差别。前者在乌鲁木齐都统之下，建立起较为完整的内地州县体系，而后者则长期停留在伊犁将军辖下的抚民同知管理的过渡形式上。

二、乌鲁木齐都统的设立与东路州县体系的形成

乌鲁木齐于乾隆二十四年设立办事大臣（后曾一度改为办事副都统），任务为“总理屯田贸易事务”。此时当地主要驻扎绿营官兵，从事兵屯生产，所以绿营建制发展较快，而军府色彩较弱。乾隆二十五年，清廷在倡导鼓励内地民人向这一地区迁移的同时，开始着手配置民政官员。同年年初，应乌鲁木齐办事大臣安泰之请 “从陕甘两省拣选满洲道员一人，同知通判州县四员，县丞杂职八员，发往乌鲁木齐”，由道员总办收支各屯粮饷事务[⑧]。五月，设同知一员管理地方，通判一员收放粮饷，设仓大使一员以供差遣出纳，并设巡检二员，分驻昌吉、罗克伦两处[⑨]。乾隆三十三年，鉴于乌鲁木齐同知一员治理地方人手不足，添设巡检一员，而将特讷格尔改设县丞，共额设同知一、通判一、县丞一、巡检二、仓大使一[⑩]。总的来说，清朝平定新疆后最初的十来年，东路的民政官员随着民人的聚集在逐渐增加，不过整体上还远未具备州县的格局。

乌鲁木齐及其周边地区地方行政体制的重大变化发生在乾隆三十六年到四十一年之间。乾隆三十六年，由于土尔扈特蒙古跋涉万里回归新疆，清廷重新调整新疆的驻兵布局，伊犁将军舒赫德遵旨筹划，建议将原驻凉州、庄浪的满洲、蒙古八旗兵三千余名携眷移往乌鲁木齐（乾隆三十七年实施），以与伊犁相互呼应。配合这一兵力部署的变动，清廷添设乌鲁木齐参赞大臣，下辖领队大臣，从而使当地的最高军政长官由原来以屯田贸易为主要任务的办事大臣，改为与喀什噶尔和塔尔巴哈台规制相同的、伊犁将军节制下的参赞大臣，强化了东路的军府建制。不久，清廷再次作出新的重大决定，将乌鲁木齐参赞大臣改为乌鲁木齐都

统，理由是：

> 今乌鲁木齐所属地方宽阔而距伊犁遥远，兵民辐辏，应办事件甚繁，将参赞大臣一缺改为都统，于管辖兵丁，办理诸事，尤为有益，与体制亦属相符。索诺木策凌……即著补授乌鲁木齐都统，嗣后作为乌鲁木齐都统缺，仍属伊犁将军节制，听其调遣。所有应奏应办之事，一面奏闻，一面知会伊犁将军。[11]

改参赞大臣为都统，最主要的原因在于移驻大批八旗官兵后，乌鲁木齐建立了满营，按体制需要设立将军或都统管辖，但如从地方管理的角度看，其意义远不止于上述军务方面，可以说，乌鲁木齐都统的设立成为东路地方行政体系建设的重要一步。

首先，在八旗武职系统中，都统与将军品级相当，均为武职从一品。虽然清廷规定乌鲁木齐都统仍属伊犁将军节制，听其调遣，但事实上，都统辖区的建制相当完备，可自成体系，伊犁将军对其之节制已经是形式意义多于实质意义。前引上谕中，指示乌鲁木齐都统对“所有应奏应办之事，一面奏闻，一面知会伊犁将军”，表明授权其可以独立处置各种事项，只是出于节制关系，还需知会伊犁将军，使其了解。正是根据这一特点，王希隆曾经撰文主张清代新疆有两军府说，认为应该把乌鲁木齐的都统府和伊犁的将军府等同看待[12]。

其次，根据乌鲁木齐“所属地方宽阔而距伊犁遥远，兵民辐辏，应办事件甚繁”的现状，清廷明确规定了乌鲁木齐都统的职责是兼治军民，除了军务，也总理本区域内州县制度下的行政和民事。有关表述见诸多处文献，以《三州辑略》卷二《官制》中的表达最为清晰：

> 乌鲁木齐都统，驻扎巩宁城，统辖满汉文武官员，督理八旗绿营军务，总办地方刑钱事件[13]。

乾隆三十八年，索诺木策凌由乌鲁木齐参赞大臣改授都统。还在改授之前，他就以参赞大臣的身份会同陕甘总督勒尔谨具奏，要求在巴里坤、乌鲁木齐等处改设府州县“将巴里坤改设为府、乌鲁木齐改为属州”，其他官职也相应调整[14]。经过几番整合，至乾隆四十一年，东路的地方建制初具规模，共设一道（镇迪道）、一州（迪化直隶州）、一府（镇西府）、五县（昌吉县、阜康县、绥来县，以上迪化直隶州辖；宜禾县、奇台县，以上镇西府辖）、道属二厅，置哈密、吐鲁番二巡检，形成了较为完整的州县体系。

以乌鲁木齐都统总办东路地方民政事务，又一次体现了清对西陲新疆的变通治理原则。

我们知道，自从清朝平定天山南北，就积极倡导移民出关，兴办户屯，而东路是内地民人落户最早也最多的地区。乾隆四十年时移民人口已超过七万，乾隆末年更增至十三万上下[15]。如此庞大的民人群体，无疑需要相应完备的民政机构来管理，设立州县势在必行。按照常例，州县应当隶属直省，受辖于督抚，出于这一考虑，清廷也企图将东路州县划分给邻近的甘肃省，赋税、户籍等事归入甘肃布政司的职司范围，上受陕甘督抚管辖，以达到体制上的统一。然而在实际的行政运作当中，远隔的地理位置，决定了陕甘督抚对东路鞭长莫及，甘肃布政司也无法真正履行有关的日常职能，最终不得不把地方事务交给乌鲁木齐都统就近办理，导致了都统对本地民政的总办之权。当然，这样的变通也经历了一个根据实际而调整的过程。乾隆四十年，在将“乌鲁木齐所属地方命盗钱谷一切案件”定为“由该道（即镇迪道，引者注）转呈都统办理”后，索诺木策凌又奏请将巴里坤、奇台、古城地方事务也全归乌鲁木齐都统办理，理由是该处据兰州省城四千余里，如果“由该道往报总督办理，鞭长莫及，难免贻误”。军机大臣在斟酌实情之后，采纳了他的建议[16]。由于上述原因，新疆东部的州县体制出现了双重“领导”的现象，一方面在直省体系上隶属于甘肃，另一方面却在实际管理上直辖于乌鲁木齐都统，成为清代边疆管理中的一个特例。

三、北路伊犁的理民体制：从理事同知到抚民同知

清代伊犁是全疆的首重之区，伊犁将军驻节于此，清廷在经营上重视有加，乾隆二十五年起就不断派驻八旗和绿营，至乾隆二十九

年，更是相继调遣各地满洲、蒙古八旗以及锡伯、索伦、厄鲁特、察哈尔四营兵万里跋涉，携眷永驻，使伊犁各城的八旗驻防总人口达到五万余名口。

为了解决如此大规模的驻防兵力的军粮供应，清廷在伊犁也大力开展农业屯垦。但由于伊犁偏处西陲，距内地的路途较之乌鲁木齐更形遥远，交通十分不便，清廷没有在当地实行类似东路的移民出关，而是借鉴准噶尔时期的经验，选择了迁移南路突厥语系穆斯林农民来此兴办回屯的做法。在这过程中，清廷也曾几度议及是否有必要效仿乌鲁木齐在伊犁推广移民开垦，但最终还是认为条件未备而作罢，只是从乾隆三十七年开始，允许已在当地的内地商民自发认垦土地，转为户民身份，是为伊犁户屯之始。

早期居留伊犁的内地商民数字，由于史料匮乏，不得而知。不过乾隆四十年撰成的《伊江汇览》里的一段话，可以让人窥其大概。书中称“自伊犁之设兵驻防，商贾往来，军民辐辏，数城环市，鳞次雁排，附郭郊坰，星罗棋布。”又称“至于所集民人，半系雍凉秦晋，其以贸易来者，各安其业，以技艺至者，亦自食其力，嗜好无殊，狡诈者少”[17]。由此观之，此时来自山西、陕西、甘肃等省的商民在伊犁已相当活跃，他们或经商或靠手艺谋生，其足迹遍布伊犁各城。

由于内地商民多分布在八旗驻扎的各城附近，清廷首先想到效仿其他将军驻防之地，设立理事同知来处理旗民交涉事件。就在开始移驻携眷八旗兵的乾隆二十九年，伊犁将军明瑞未雨绸缪 “现在伊犁携眷官兵跟役，与商民杂处，必有词讼交涉事件”，奏请于兵丁到齐之后设立理事同知一员，军机大臣也援引“各省驻防，旗民杂处之地，例设理事同知一员或通判一员，承办审理词讼”的成例表示赞同[18]，拟将原设凉州的理事同知一员裁移伊犁[19]。

这里值得注意的是，八旗驻防地区的理事同知，其职责通常规定为审理旗民诉讼，但在伊犁，根据当地需要，还受命维护治安、弹压地方。乾隆三十二年，随着八旗驻防布局的完成 “携眷官兵及屯田回民将及二万户，屯田绿营兵及发遣人犯亦达数千名”，民事任务的繁重远超出了最初的预想。鉴于“所有讼狱案牍、弹压地方等事惟同知一员经理，而监狱亦系该同知管辖，未免过烦，有顾此失彼之患”，伊犁将军请求仿照乌鲁木齐之例，在惠远城和绥定城各添设巡检一员，前者兼理典史事，管理监狱，后者除了弹压商民，还兼理仓大使事，两巡检遇有地方不法情事，即行查拿解送同知衙门审拟定罪[20]。因此，伊犁的理事同知实际上具有了地方民政官员的权限。从档案记载看，伊犁理事同知的头衔上明确冠有“兼管伊犁民人”字样，不仅理讼，弹压地方，还负责办理商民认垦等事宜。比如成为伊犁户屯之滥觞的两起认垦，即乾隆三十七年民人庄世福等四十八户和三十九年民人张成印等二十三户的认垦，就是经由理事同知报请伊犁将军批准后实施的[21]。

伊犁的理民体制在乾隆四十五年又一次发生重大变化，其标志是民政事务从理事同知的职掌中分离，转入新设立的抚民同知之下。促成这一转变的契机，则是乾隆四十四年伊犁绿营屯兵的携眷永驻。

绿营兵进入伊犁的历史基本上与八旗兵同步，乾隆二十六年时伊犁绿营屯兵人数一千名，三十四年增到二千五百名，分配在各处屯所从事农业生产。只是这时的绿营虽然执行屯田任务却不携眷，官兵单身赴任，每五年更代一次，任务完毕后即返回原来的陕甘军营，不在当地居留。乾隆四十三年，伊犁将军伊勒图提出，维持绿营兵的换防制成本过大，且换防士兵奔波劳顿，得不偿失，应该效仿八旗，将绿营兵从换防制改为携眷永驻。他的提议很快得到朝廷认可。乾隆四十四年正值换防之年，清廷下令，本次派出的绿营官兵一律作为携眷永驻，除了三千九十八名官兵（官九十八名，兵三千名）本人外，其家属（妻子、儿女、父母、兄弟）也一起前往伊犁，就此定居当地，总计移居人数达到一万一千八百二十五人[22]。

按照清朝规定，跟随绿营移驻的家眷子弟均归入民籍管理，于是在伊犁出现了一个前所未有的局面，那就是民籍人口激增，原来的理民体制已经跟不上管理民人的需要。将军伊勒

图为此奏称：

> 伊犁十数年以来兵民商贾较前数倍，更兼现在移驻三千绿营兵，其随带子弟俱应归入民籍，自此户民益多，地方事务以及刑名案件较前倍增，原设理事同知一员管理实难周到，今应遵照部议，将理事同知仍循旧制，另行添设抚民同知一员，分司地方事务[23]。

要而言之，内地商民在伊犁渐增固然加大了地方管理的压力，而绿营携眷后其子弟归入民籍，导致“户民益多，地方事务以及刑名案件较前倍增”，则是推动实施民政系统调整的直接原因。就在乾隆四十五年当年，清廷批准伊犁添设抚民同知一员，设衙署于惠远城西门，与设在东门的理事同知衙门遥相呼应，又将抚民同知下属的巡检人数从理事同知兼管民事时的两员增为四员，分别驻扎民人集中的惠远、惠宁、绥定、霍尔果斯（即拱宸）四城，同知衙署的吏役为书吏四名、税书四名、门子二名、皂快八名、仵作二名、禁卒二十名[24]，巡检之下则有攒典一名、皂隶二名、马夫一名及弓兵四名[25]。

抚民同知和巡检的职责，主要包括了如下内容：（1）征收各项租税，如九城房契税银、煤税银、九城房租银两、牲畜税银及各种粮税；（2）负责地方治安，巡检“专司逃缉”“稽查分管地方”；（3）管理民人及为民遣犯等，发给商民赴乌鲁木齐等地的路照；（4）办理诉讼，兼管监狱“管理商民及绿营命盗脱逃并词讼案件”，并会同理事同知处理“旗下及各部落（指四营，引者注）与民人交涉事件”；（5）兼管宝伊局，监督铸币事务。很显然，经过这次调整，伊犁的民政管理系统较前大为完备并强化，抚民同知衙门全面负起了当地的行政、治安、税收、司法等各方面的民政职能[26]。嘉庆初年成书的《总统伊犁事宜》第一次将商民人数也纳入了伊犁九城的人口统计，绿营眷兵和商民人口相加，总计达到两万两千余名口（含屯田官兵三千名）。另一方面，不再理民的理事同知职掌归于简约“专司各旗及各部落命盗案件”及查拿逃人，也会同抚民同知处理涉及旗民或者涉及回屯民众与民人纠纷的各类案件。该同知衙门原设的巡检和禁卒等都归入抚民同知衙门之下[27]。

四、官缺规定与满汉员的任用

以上所说东路道、州、府、县各级正职长官以及北路伊犁的抚民同知，虽然其职能是理民，属于文员，但在新疆，都无一例外地归入“边远满缺”的范畴。这和新疆被整体看作将军体制之下的区域以及这个地区在维护国家西北版图中占据突出地位有直接关系。

先来看东路乌鲁木齐等地官员任用的情况。

乾隆二十五年，乌鲁木齐初议设同知一员管理地方，经军机大臣奏议，即将此缺定为满缺[28]。同时，派驻巴里坤的粮务道员，亦系从陕甘两省拣选满洲道员一人充当[29]。乾隆三十七年三月，乌鲁木齐改设参赞大臣，其下属民政官员亦有调整，移民较多的奇台设通判，东济尔玛台设巡检，这两个职缺也被明确规定为“繁难边远紧要满缺”，“嗣后缺出，应由内地满员内调补”[30]。一个月后，朝中大臣在议及巴里坤道时指出，所有巴里坤道“同城既有满兵，且统辖哈密等处，时有清文事件，而所辖丞倅，又俱满缺，应请将巴里坤道，于陕甘两省满员内拣调”[31]。乾隆三十八年二月，设立府州县的工作全面展开，乌鲁木齐的同知升格为直隶州的知州，巴里坤则设知府，上谕再次指示“现议改设府、州、县沿边各缺，定为繁难最要，令该督于陕甘两省满员内拣调”[32]。

关于东路府州县的正职均为满员，可以从乾隆四十四年前后成书的《乌鲁木齐政略》一书中得到证实。笔者根据该书《文员》条所记，将有关官员姓名，出身旗分或籍贯制成简表（见附表）。从该表可知，东路的一道，一府，一直隶州及其所属各县，除了阜康县知县的情况不明，其他各处的最高行政长官均为旗员，其中蒙古旗人和汉军旗人各占一人，其他均为满洲旗人。同时该表也向我们显示，正职以下的佐贰官员，则都由汉员出任，其原籍虽然分布于内地各省，应当是从陕甘调任到此。这些官员任职东路后，或照广东儋州例五年俸满，或照广东崖州、福建台湾等缺之例三

年俸满后，再返回内地，获得“分别题咨升用”的机会[33]。总的来说，能够获知这个时期东路州县以下官员任转情况的史料少而又少，《乌鲁木齐政略》的记载弥足珍贵。笔者设想，如果能够在档案文书中进行爬梳而加以对照补充，或许可以有更深入全面的认识，只是这个工作尚要留待来日。

附表　乌鲁木齐道·府·州·县职官列表

（资料来源：《乌鲁木齐政略》）

职官名称	官员姓名	旗分或原籍
分巡镇迪粮务道	巴彦岱	蒙古正蓝旗人
理事通判	广　玉	满洲旗人（旗分原缺）
镇西府知府	崧　柱	满洲镶黄旗人
教授	马休成	直隶绥德县人
经历	王定国	山西太原府人
辟展同知	–	–
巡检	曹梦箕	–
哈密通判	经　方	满洲正黄旗人
宜禾县知县	瑚图里	汉军镶篮旗人
训导	郝　坪	陕西西安府人
典史	王鹤鸣	江苏和阳县人
奇台县知县	窝什浑	满洲镶篮旗人
巡导	萧克明	西安府咸阳人
古城巡检	詹　煌	江宁府上元人
典史	罗　妮	苏州府元和县人
直隶迪化州知州	德　平	满洲正白旗人
学政	张　翰	陕西宝鸡县人
吏目	张传心	苏州府长洲（州）县人
巡检	黄廷柱	江苏震泽县人
经历	王定国	山西太原府人
昌吉县知县	傅明阿	满洲镶白旗人
玛纳斯县丞	徐维竣	江西新建县人
巡导	李嵩乔	陕西潼关县人
呼图壁巡导	黄月英	徽州休宁县人
典史	姚　焕	浙江归安县人
阜康县知县	王　喆	–
济木萨县丞	伍彩雯	江西新建县人
巡导	陈鹤龄	兰州府皋兰县人
典史	夏廷书	顺天府大兴县人

再来看北路伊犁的情形。

乾隆三十一年设立的理事同知，自然是作为满缺，不过出于伊犁的重要性以及移驻军队由满蒙八旗及四营等多种民族成份组成，在考虑该职人选时，强调“地方新定，员缺紧要，必须明白敏练，熟悉满洲、蒙古语言之员，始可胜任”，是否通晓蒙古语言，也被作为不可或缺的条件，并规定“照边缺三年应升之例升用，其养廉、公费较内地加增”，予以优待[34]。

乾隆四十五年，伊犁添设抚民同知。此项官职也明确定为“边远紧要满缺”。“每遇缺出，即于陕甘二省满员同知内拣选调补，三年俸满，照苗疆例升用，无则奏请部选”，抚民同知下属的四员巡检也定为边缺，从内地拣选，统归抚民同知管辖[35]。

从以上规定看，伊犁也采取了乌鲁木齐同样的，民政官员的正职由满员出任，辅佐正职的佐贰官员由汉员担任的基本作法，由陕甘总督从内地属员内拣选调往。然而如果细考官员调补时的来源，就会发现，伊犁的上述民政官员，特别是理事、抚民两同知以及惠远城巡检的三个职缺，曾经屡次从废员当中奏补，这也可以看作是伊犁用官的一个特色。

清制，凡因罪或因过被革职的官员叫做废员。乾隆中叶以后，新疆不但成为民间犯罪者的主要服刑流放地，也成为发遣安置废员的主要地区，其中又以有将军驻节的伊犁地区人数最为集中，用洪亮吉的话说，伊犁废员“自巡抚以下至簿尉，亦无官不具，又可知伊犁迁客之多矣”[36]。这也意味着当时在伊犁聚集了大批有能力的官僚人才，而其中过失罪责较轻者，便可能经由将军保奏而担任一定的民政职责。据《总统伊犁事宜·抚民同知应办事宜》条，一方面规定从内地属员中拣选同知三年俸满，同时又规定如果从废员中补授，须改为五年俸满，说明两种情况同时存在。可与此规定相互印证的记载还见诸《伊犁底册》，如该书《粮饷处》条下：

> 抚民同知，岁支俸公养廉工食银二千五百七十八两零，口粮一万二千九百斤，茶叶十二斤，系废员奏补，不支俸廉，岁支公费工食银一千六百九十八两。
>
> 理事同知，岁支俸公养廉工食银二千九十两零，口粮五千七百斤，茶叶十二斤，系废员奏补，不支俸廉，岁支公费工

食银一千二百一十八两。

惠远城巡检，岁支俸公养廉工食银六百五两零，口粮三千六百斤，茶叶十二斤，系废员奏补，不支俸廉，岁支工食银二百七十三两，口粮三千六百斤。

（以下惠宁、绥定、拱宸三巡检之处皆不复见有关“废员奏补”的内容）

从上引史料可知，伊犁实行以废员办理各项政务的作法，有一举两得之效。一来可以利用其工作上的能力，二来则可以为将军衙门节省经费。因为废员不支俸廉，不仅不支领，很多废员为了争取早日返回内地和得到开复官职的机会，还情愿自掏腰包捐助公务，以邀“恩典”。这种经济上的利益大概也是当地任用废员成为风气的一个理由。当然，这里说的废员包括了满员和汉员，满员能够补到同知以上的职缺，而汉员则很受局限，能补授职位也低。由于利益的交换不可避免地会带来徇情包庇的弊端，所以到了五十七年，乾隆帝曾经降旨，明令禁止再从废员中补授伊犁的同知和粮员。

还要指出的是，虽然汉人废员即便被奏补也很少能担任较高的官职，但他们在新疆的政治事务中并非无足轻重。除了在民政系统，将军和都统衙门所属机构也对汉人废员有相当大的需求，因为他们有良好的文化素养，熟悉官场情形，故多任来承办日常事务，例如粮饷的收支保管、汉文章奏的起草修改、印房杂务等等。近年因电视剧走红而家喻户晓的纪昀，就曾被派在乌鲁木齐都统衙门的印房分办汉房事务[37]，直到两年后捐资回籍，写下了亦诗亦史脍炙人口的《乌鲁木齐杂诗》。又如近代史上因禁烟抗英而名垂青史的林则徐，被流放伊犁后协助将军布彦泰兴修水利，勘垦农田，对南北疆的开发都做出了贡献。对于人才缺乏的新疆来说，这些废员在保障当地军政事务的正常运转上起到了重要作用。不过，无论纪昀还是林则徐，虽然参与政务，毕竟都是戴罪之身，并非正式任用，没有独立职权，所以本文不作为重点来讨论。

五、小结

伊犁将军在清代八旗驻防体制中设立最晚而领兵最多，权责独重。将军名号前被冠以“总统”二字，突出表现了伊犁将军作为最高军政长官统辖全疆的重要地位，不仅统领军事，也兼治民事。但是由于伊犁将军所辖地域极其广袤，远超过其他任何一处边疆驻防将军，受节制的高级军政官员数量庞大，且当地民族成份众多，又是清朝锐意经营、移民开发的西陲重地，这些条件都决定了伊犁将军府无法对全疆简单实行一元化的直辖管理，不能不对辖下地域实行区域分划，让其他高级军政长官来分担管理，并在理民治政的政策、制度上加以灵活变通，以收控制之实效。

从理民体制的角度看，州县体系较为完备的是由乌鲁木齐都统直辖，受伊犁将军节制的天山东路地区，伊犁将军直辖的北路经历从理民同知到抚民同知的民政体制变化，但未发展到州县阶段。值得注意的是，无论东路或北路，民政官员的配置大多遵循了正职——满员（旗员），佐贰——汉员的原则，处理政务时上承都统或将军的指令，兼受陕甘总督的制约。所以新疆军府制下的理民体制表现出其他地方所不见的独特格局，即官员中满、汉混合，满主汉副，管理上军府（含都统）为主，督抚为辅，从又一个角度体现了清廷在治理西陲新疆上的“因地制宜”。

①如定宜庄的《清代八旗驻防研究》（辽宁民族出版社，2003年），就全面探讨了这一制度的兴起和发展，分析了直省驻防将军和边疆驻防将军职责上的异同，对笔者多有启发。不过对于伊犁将军是否干预民事，笔者持肯定态度，与作者的见解尚有不同。

②《皇舆西域图志》卷二九〈官制〉。

③《清朝通典》卷三六〈职官十四〉。

④《西陲总统事略·西陲总统事略序》。

⑤《清高宗实录》卷六七三，乾隆二十七年十月壬子。

⑥⑫参见王希隆《关于清代新疆军府制的几个问题》，载《西域研究》2002年第1期。

⑦《清宣宗实录》卷一三二，道光八年正月乙丑。

⑧⑨《清高宗实录》卷六〇四，乾隆二十五年正月庚戌；卷六一二，乾隆二十五年五月丙午。

⑩《清高宗实录》卷八〇四，乾隆三十三年二月庚

午；卷八四七，乾隆三十四年十一月戊申。
⑪⑭《清高宗实录》卷九三五，乾隆三十八年五月丁丑；卷九二六，乾隆三十八年二月癸亥。
⑬和瑛《三州辑略》卷二〈官制〉。
⑮参见拙著《清代新疆农业开发》（黑龙江教育出版社，1995 年）第三章。
⑯和瑛《三州辑略》卷二〈官制〉。
⑰格奉额《伊江汇览·风俗》。
⑱⑲⑳《清高宗实录》卷七一四，乾隆二十九年七月甲子；卷七一六，乾隆二十九年八月丙戌；卷七九一，乾隆三十二年闰七月戊申。
㉑中国第一历史档案馆藏《朱批奏折》，乾隆三十七年二十三日舒赫德奏，三十九年二月十八日伊勒图奏。
㉒永保《总统伊犁事宜·绿营》。
㉓同前《朱批奏折》，乾隆四十五年七月二十日伊勒图奏。
㉔㉗永保《总统伊犁事宜·抚民同知应办事宜》。
㉕《清高宗实录》卷一一二〇，乾隆四十五年十二月壬子。
㉖见永保《总统伊犁事宜·抚民同知应办事宜》及《伊犁底册》（现藏美国哈佛大学燕京图书馆）。
㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟《清高宗实录》卷六一二，乾隆二十五年五月丙午；卷六〇四，乾隆二十五年正月庚戌；卷九〇四，乾隆三十七年三月戊戌；卷九〇七，乾隆三十七年四月癸未；卷九二六，乾隆三十八年二月癸亥；卷一二七六，乾隆五十二年三月乙亥；卷七一六，乾隆二十九年八月丙戌；卷一一二〇，乾隆四十五年十二月壬子。
㊱洪亮吉《天山客话》。
㊲佚名《乌鲁木齐政略·印房》。

（上接第 30 页）
㊿⑥⑥⑥⑧⑥⑨
65666869《清高宗实录》卷 453，乾隆十八年十二月丁未；卷 633，乾隆二十六年三月己巳；卷 743，乾隆三十年八月庚午；卷 645，乾隆二十六年九月丁巳。
7071《乾隆上谕档》第 1 册，第 1849 号，乾隆六年八月十七日；第 1341 号，乾隆四年十一月十八日。
7374《清高宗实录》卷 454，乾隆十九年正月乙丑；卷 859，乾隆三十五年五月辛丑。
757677《清高宗实录》卷 975，乾隆四十年正月戊辰；卷 891，乾隆三十六年八月庚寅；卷 1294，乾隆五十二年十二月戊戌。
78798082贺长龄、魏源:《皇朝经世文编》卷 98，張霡生《河性第一》；卷 97，裘曰修《治淮论》；卷 99，李宏《查办豫省泉源河道疏》；卷 98，靳辅《治河余论》。
83王庆云:《石渠余纪》卷 3 纪会计。北京古籍出版社 1985 年版。
84《清高宗实录》卷 645，乾隆二十六年九月丁巳。
85《满洲名臣传》卷 42，白钟山列传。
868788《清高宗实录》卷 259，乾隆十一年二月乙卯；卷 270，乾隆十一年七月己酉；卷 463，乾隆十九年闰四月己巳。